

Vorlage Stadtparlament

Datum 18. Februar 2021
Beschluss Nr. 212
Aktenplan 211.43 Schul-Sozialberatung

Ausrichtung und Weiterentwicklung der Schulsozialarbeit

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die städtische Schulsozialarbeit wird im Sinne der Erwägungen neu ausgerichtet.
2. Für die erste Phase der Neuausrichtung auf der Stufe Kindergarten und Primarschule werden die Kosten für die nötigen Investitionen (insb. Mobiliar und Informatik) im Betrag von CHF 70'000 bewilligt.
3. Die jährlich wiederkehrenden Betriebskosten für die Umsetzung der ersten Phase mit einem Betrag von rund CHF 540'000 werden bewilligt.
4. Die Beschlüsse gemäss Ziff. 2 und 3 werden nach Art. 8 Ziff. 6 lit. b der Gemeindeordnung gemeinsam dem fakultativen Referendum unterstellt.

Zusammenfassung

Die Stadt St.Gallen erbringt seit über 40 Jahren Leistungen der Schulsozialarbeit. Sie ist eine freiwillige Beratungs- und Unterstützungsleistung, die den Schülerinnen und Schülern, den Eltern sowie weiteren Bezugspersonen der Kinder und den Lehrpersonen der städtischen Schulen unentgeltlich zur Verfügung steht. Die Schulsozialarbeit unterstützt ratsuchende Personen bei Problemstellungen in der Entwicklung von Lösungen unter Einbezug des sozialen Umfelds.

Bezogen auf die Schulstufen hat sich die Schulsozialarbeit sehr unterschiedlich entwickelt. Das gilt auch für die personellen Ressourcen. Im Kindergarten und auf der Primarstufe muss eine Schulsozialarbeit-Vollzeitstelle für rund 2'350 Schülerinnen und Schüler reichen. Auf der Oberstufe stehen deutlich mehr personelle Ressourcen zur Verfügung. Eine Schulsozialarbeit-Vollzeitstelle kommt hier auf rund 500 Jugendliche. Während die Ressourcenausstattung der Schulsozialarbeit auf der Oberstufe im Vergleich zu anderen Schweizer Städten überdurchschnittlich ist, liegt sie auf Stufe Kindergarten und Primarschule weit unter dem Durchschnitt. Auf der Oberstufe kann heute ein funktionierendes und breit aufgestelltes Leistungsspektrum angeboten werden. Ganz anders präsentiert sich die Situation im Kindergarten und auf der Primarstufe: Hier ist es nur möglich, die dringlichsten Einzelfälle zu behandeln. Darüber hinaus können keine weiteren Dienstleistungen angeboten werden, insbesondere keine Früherkennung, keine Prävention und keine Beratung und Begleitung von Eltern. Weiter kann die Schulsozialarbeit heute auf der Stufe Kindergarten und Primarschule die Lehrpersonen bzw. die Schulleitungen nur in sehr begrenztem Ausmass unterstützen.

Mit der Reorganisation von 2017 fasste die Direktion Bildung und Freizeit die beiden unterschiedlich gewachsenen und ausgestatteten Ressorts in der Dienststelle Kinder Jugend Familie zu einer organisatorischen Einheit zusammen. Vor dem Hintergrund der unterschiedlich ausgestalteten Rahmenbedingungen der beiden Ressorts wurde ein Konzept für eine gemeinsame und abgestimmte Ausrichtung der beiden zusammengeführten Einheiten erarbeitet.

Zunächst erfolgte eine Situationsanalyse. Dabei wurden die wichtigsten Kooperationspartner der Schulsozialarbeit hinsichtlich der Anforderungen und der Ausrichtung befragt. Zusammengefasst zeigte sich dabei, dass die Dienstleistungen der Schulsozialarbeit geschätzt werden. Es stellte sich ein Bedarf nach vermehrten Ressourcen heraus, insbesondere im Kindergarten und auf der Primarstufe. Weiter besteht der Wunsch nach einer stärkeren Vernetzung der Schulsozialarbeit und einem frühzeitigeren resp. präventiven Wirken. Gestützt auf die Situationsanalyse wurde ein Konzept erarbeitet. Dieses formuliert das Ziel, dass ein über alle Schulstufen durchgängiges Beratungs- und Unterstützungsangebot realisiert werden soll. Für die Zielgruppen wird dadurch ein verlässliches und bedarfsgerechtes Grundangebot bereitgestellt.

Der Stadtrat befasste sich im November 2019 und im Februar 2020 mit der Neuausrichtung und Weiterentwicklung der Schulsozialarbeit. Dabei nahm er eine Abwägung von gegenläufigen Interessen vor. Einerseits zeigt das schlüssige Konzept einen Handlungsbedarf auf. Andererseits war der angespannten finanziellen Lage der Stadt Rechnung zu tragen. Im Ergebnis beschloss der Stadtrat, die Weiterentwicklung der Schulsozialarbeit aufzuschieben, bis sich die finanzielle Situation der Stadt St.Gallen wieder entspannt. Das Stadtparlament hat am 8. Dezember 2020 einen über den Antrag des Stadtrats hinausgehenden zusätzlichen Budgetkredit für den Ausbau der Schulsozialarbeit in der Höhe von netto CHF 294'000 ins Budget 2021 eingestellt. Das Vorhandensein eines Budgets allein reicht nicht, damit die Schulsozialarbeit ausgebaut werden kann. Voraussetzung ist auch eine entsprechende Sachvorlage, die aufgrund der Ausgabenhöhe dem fakultativen Referendum untersteht. In diesem Sinne unterbreitet der Stadtrat dem Stadtparlament den vorliegenden Antrag.

Das Ziel soll in zwei Schritten erreicht werden:

- *Die erste Umsetzungsphase ab 2021 betrifft ausschliesslich die Schulsozialarbeit des Kindergartens und der Primarstufe: Hier sollen 3.75 zusätzliche Stellen geschaffen werden. Damit wird es möglich, künftig eine bedarfsgerechte Einzelfallbearbeitung anzubieten. Heute ist das nicht der Fall. Aufgrund der sehr knappen personellen Ressourcen werden nur die dringlichsten Fälle bearbeitet. Die angestrebte Ressourcenausstattung entspricht der Minimalempfehlung des Schweizerischen Schulsozialarbeitsverbandes (SSAV). Nicht abgedeckt werden können damit weiterhin die weiteren Leistungsbereiche der Schulsozialarbeit (Projekte und Workshops, Prävention, Früherkennung und Mitwirkung bei der Schulentwicklung). In diesen Bereichen sind höchstens punktuelle Beiträge möglich.*
- *In einer zweiten Weiterentwicklungsphase sollen über die Basisdienstleistungen hinaus auf allen Schulstufen weiterführende oder intensivierte Angebote aufgebaut werden, welche über die Einzelfallarbeit hinaus auch die verbindende Arbeit zwischen allen Schulstufen, die Vernetzungsarbeit zu anderen Akteuren und einen Fokus auf die Früherkennung und Prävention beinhaltet. Konkret sollen zu diesem Zweck zu einem späteren Zeitpunkt 2.5 weitere Stellen geschaffen werden. Für diesen zweiten Ausbauschritt gibt es zwei Voraussetzungen. Erstens soll sich im Rahmen einer Beurteilung des ersten Ausbauschritts bestätigen, dass der zweite Ausbauschritt sinnvoll ist und dessen*

Kosten in einem vernünftigen Verhältnis zum zusätzlichen Nutzen stehen. Zweitens muss die finanzpolitische Situation der Stadt diesen Schritt zur gegebenen Zeit zulassen.

<i>Kostenübersicht</i>	<i>1. Umsetzungsphase (2021)</i>	<i>2. Umsetzungsphase (noch offen)</i>	<i>Total</i>
<i>Zusätzliche Stellen</i>	<i>3.75</i>	<i>2.50</i>	<i>6.25</i>
<i>Einmalige Mehrkosten (Investitionen)</i>	<i>CHF 70'000</i>	<i>CHF 45'000</i>	<i>CHF 115'000</i>
<i>Jährlich wiederkehrende Mehrkosten</i>	<i>CHF 540'000</i>	<i>CHF 360'000</i>	<i>CHF 900'000</i>

Gegenstand des Beschlusses dieser Vorlage ist die erste Umsetzungsphase (ab 2021).

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	5
1.1	Entstehungsgeschichte	5
1.2	Konzeptionelle Überprüfung und Neuausrichtung	5
1.3	Gesetzliche Grundlagen zur Schulsozialarbeit der Stadt St.Gallen	6
1.4	Was Schulsozialarbeit leistet	6
2	Heutiger Stand der Schulsozialarbeit in der Stadt St.Gallen.....	8
2.1	Einleitung	8
2.2	Ressourcenausstattung.....	8
2.3	Empfehlung des Fachverbandes	8
2.4	Aktueller Leistungsumfang der Schulsozialarbeit	9
2.5	Zusammenfassung.....	10
3	Handlungsbedarf	11
4	Aktuelle Anforderungen an die Schulsozialarbeit	12
5	Grundzüge der künftigen Schulsozialarbeit der Stadt St.Gallen	13
5.1	Grundlagen	13
5.2	Generelle Ziele der Schulsozialarbeit der Stadt St.Gallen	13
5.3	Anspruchsgruppen und Angebote.....	14
5.4	Erwartete Wirkung der Schulsozialarbeit in der Stadt St.Gallen.....	14
6	Umsetzung des Konzepts für die Schulsozialarbeit der Stadt St.Gallen.....	15
6.1	Einleitung und Übersicht.....	15
6.2	Phase 1: Weiterentwicklung Schulsozialarbeit für Kindergarten und Primarstufe ab 2021	16
6.3	Phase 2: Weiterentwicklung der gesamten Schulsozialarbeit der Stadt St.Gallen	17
6.4	Abgrenzung.....	19
7	Kosten.....	19

1 Ausgangslage

1.1 Entstehungsgeschichte

Die Schulsozialarbeit auf der Primarstufe hat in der Stadt St.Gallen eine Tradition von mehr als 40 Jahren. Die damals als «Sozialhelferinnen» bezeichneten Mitarbeiterinnen standen ursprünglich im Dienst des Schulpsychologischen Dienstes und teilweise auch des Schulärztlichen Dienstes. Im Zuge der Professionalisierung wurde die Schulsozialarbeit später in den Schulpsychologischen Dienst integriert, welcher wiederum dem damaligen Schulamt unterstellt war.

Die Schulsozialarbeit auf der Oberstufe der Stadt St.Gallen wurde im Jahr 1999 eingeführt und organisatorisch zunächst dem damaligen Schulamt zugeteilt. Dies änderte sich im Jahr 2005 mit der Zuordnung zum damaligen Jugendsekretariat. Begründet wurde dieser Schritt mit der vermehrten Nutzung von Synergien in der Zusammenarbeit zwischen den Schulen einerseits und den Angeboten des Jugendsekretariats andererseits. Die Stadt St.Gallen nahm auf der Oberstufe nicht nur im Kanton St.Gallen, sondern in der ganzen Schweiz eine Pionierrolle ein.

Heute ist die Schulsozialarbeit Teil der Kinder- und Jugendhilfe. Sie hat sich als Anlaufstelle bei sozialen Schwierigkeiten im Schulalltag für Kinder, Jugendliche, Eltern, Lehrpersonen und Schulleitungen etabliert. Im Rahmen der Reorganisation der Direktion Schule und Sport resp. der Direktion Bildung und Freizeit wurden die geschichtlich gewachsenen Strukturen der Schulsozialarbeit überprüft. Der Stadtrat beschloss am 6. Dezember 2016, die beiden Ressorts der Schulsozialarbeit, die zuvor zwei verschiedenen Dienststellen zugeordnet waren, mit Wirkung ab 1. Mai 2017 in der Dienststelle Kinder Jugend Familie zusammenzuführen und unter eine einzige Leitung zu stellen. Dieser Schritt entsprach den Projektzielen der Reorganisation, welche eine Orientierung der Aufgaben der Dienststellen an den Kernaufgaben, eine sinnvolle Bündelung der Aufgaben und die Nutzung von Synergien beinhalteten. Weiter wurde mit diesem Schritt die eigenständige Profession der Schulsozialarbeit fachlich gestärkt.

1.2 Konzeptionelle Überprüfung und Neuausrichtung

Mit der Zusammenführung der unterschiedlich gewachsenen Ressorts eröffnete sich die Möglichkeit, die Schulsozialarbeit der Stadt St.Gallen in verstärktem Masse als ein durchgängiges und konzeptionell einheitliches Angebot vom Kindergarten bis in die Oberstufe zu verbinden und somit Kontinuität zu gewährleisten. Vor dieser Ausgangslage wurde eine Überprüfung der Leistungen und eine fachliche Weiterentwicklung initiiert, die auch Gegenstand von Jahreszielen der Direktion Bildung und Freizeit waren. Das erstellte Konzept für die Schulsozialarbeit enthält u.a. ein Leitbild und beschreibt die Zusammenarbeit mit Kooperationspartnerinnen und -partnern, Gelingensbedingungen und Grundlagen zur Dokumentation und zur Führung. Es dient zudem als Grundlage für die weiteren Entwicklungsschritte. Erarbeitet wurde dieses Konzept in einer Projektorganisation. Wichtig war dabei der kooperative Ansatz. Einbezogen wurden nebst der federführenden Dienststelle Kinder Jugend Familie auch die Dienststellen Schule und Musik sowie Schulgesundheit. In die Arbeiten eingebunden war auch das Team der Schulsozialarbeitenden. Das Konzept wurde in der Direktion Bildung und Freizeit, im pädagogischen Beirat und schliesslich im Stadtrat behandelt.

1.3 Gesetzliche Grundlagen zur Schulsozialarbeit der Stadt St.Gallen

Für die Schulsozialarbeit der Stadt St.Gallen sind insbesondere die folgenden gesetzlichen Grundlagen massgebend:

- Internationales Recht: Konvention über die Rechte des Kindes (SR 0.107)
- Nationales Recht:
 - Bundesverfassung (SR 101)
 - Schweizerisches Zivilgesetzbuch (SR 210, insb. die Bestimmungen zum Kindesrecht, Art. 252 ff.; zur elterlichen Sorge, Art. 296 ff.; zu den Erziehungspflichten der Eltern, Art. 302, und zum Kinderschutz, Art. 307)
- Kantonales Recht:
 - Kantonsverfassung (sGS 111.1)
 - Sozialhilfegesetz (sGS 381.1)
 - Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1).

Die Bundesverfassung garantiert Kindern und Jugendlichen ein Recht auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung (Art. 11 Abs. 1). Die Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1) legt in Art. 10 Abs. 2 fest, dass der Staat insbesondere die geistigen, sozialen, schöpferischen, emotionalen und körperlichen Fähigkeiten der Kinder und Jugendlichen sowie die Zusammenarbeit von Schule und Eltern in Erziehung und Bildung fördert. Weiter bestimmt die Kantonsverfassung in Art. 12, dass sich der Staat in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative die soziale Sicherung der Bevölkerung, u.a. namentlich von Familien, Kindern und Jugendlichen zum Ziel setzt. Die Umsetzung dieser Bestimmungen ist unter anderem in Art. 58bis des kantonalen Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1, abgekürzt EG-ZGB) geregelt. Nach dieser Gesetzesbestimmung sorgen die politischen Gemeinden für eine ganzheitliche Kinder- und Jugendhilfe, welche den Kinder- und Jugendschutz, die Kinder- und Jugendarbeit und die Kinder- und Jugendberatung umfasst.

Die Schulsozialarbeit ist ein mögliches Dienstleistungsangebot der vom EG-ZGB vorgegebenen ganzheitlichen Kinder- und Jugendhilfe. Sie entspricht auch dem Erziehungs- und Bildungsauftrag der Volksschule, welcher u.a. eine Erziehung des Kindes zu einem lebensbejahenden, tüchtigen und gemeinschaftsfähigen Menschen zum Gegenstand hat (Art. 3 Abs. 1 Volksschulgesetz Kanton St.Gallen, sGS 213.1).

Die Schulsozialarbeit ist Teil der Sozialarbeit, welche Gegenstand von Art. 7 und Art. 8 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1) ist. Die politischen Gemeinden leisten nach Art 3 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes persönliche Sozialhilfe durch fachlich geeignetes Personal.

Die Schulsozialarbeit wird zudem im Grundleistungskatalog der Schweizer Kinder- und Jugendhilfe unter «Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen» aufgeführt, auf welchen sich auch die Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) beruft.

1.4 Was Schulsozialarbeit leistet

Die Schulsozialarbeit ist eine freiwillige Beratungs- und Unterstützungsleistung, die den Schülerinnen und Schülern, den Eltern sowie weiteren Bezugspersonen der Kinder und den Lehrpersonen der städtischen Schulen unentgeltlich zur Verfügung steht. Erbracht wird sie durch diplomierte Fachpersonen

der Sozialen Arbeit. Ihre Arbeitsweise richtet sich nach Grundsätzen und Methoden der Sozialen Arbeit, den internationalen Kinder- und Menschenrechten und dem Leitbild des Berufsverbands Avenir Social. Die Arbeitsweise der Schulsozialarbeiterinnen und -arbeiter ist systemisch und lösungsorientiert und zeichnet sich durch methodisches Vorgehen aus.

Die Schulsozialarbeit unterstützt ratsuchende Personen bei Problemstellungen in der Entwicklung von Lösungen unter Einbezug des sozialen Umfelds. Durch dieses Wirken an der Schnittstelle zwischen der Schule einerseits und der Kinder- und Jugendhilfe andererseits trägt die Schulsozialarbeit zum gelingenden Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen in der Stadt St.Gallen bei. An dieser Zielsetzung arbeiten auch andere Akteure und Disziplinen. Die Fachpersonen der Schulsozialarbeit pflegen eine interdisziplinäre Zusammenarbeit mit Lehrpersonen, anderen Fachpersonen und spezialisierten Stellen der Kinder- und Jugendhilfe. In lösungsorientierter Weise werden die beteiligten Systeme vernetzt. Eine niederschwellige Erreichbarkeit direkt in den Schulen schafft Vertrauen und damit die Voraussetzungen für ein frühzeitiges Ansprechen von allfälligen Problemen. Auf dieser Basis können frühzeitig gezielte Massnahmen eingeleitet oder bei Bedarf weitere Kontakte zu weiterführenden Unterstützungsangeboten hergestellt werden.

Nachfolgend werden beispielhaft Situationen geschildert, in denen die Schulsozialarbeit einen Beitrag zur Lösungsfindung leisten kann:

- Kinder und Jugendliche sind in ihrer Entwicklung mit vielfältigen Herausforderungen konfrontiert. Diese können unter Umständen mit persönlichen Problemen oder Notlagen verbunden sein (z.B. Familienprobleme, Gewalt, Sucht, Mobbing usw.), die sich negativ auf die schulische Leistung resp. auf die schulische Situation auswirken.
- Eltern wenden sich beispielsweise an die Schulsozialarbeit bei Fragen oder Überforderung in ihren Erziehungsarbeiten. Es kann darum gehen, dass eine Lehrperson in einem Elterngespräch thematisiert, dass das Kind immer wieder zu spät, ohne Frühstück und ungepflegt in die Schule kommt und empfiehlt, dass die Eltern das Beratungsangebot der Schulsozialarbeit in Anspruch nehmen. Weitere Beispiele für die Kontaktaufnahme mit der Schulsozialarbeit sind die Häufung von Konflikten zwischen Eltern und ihrem Kind oder Probleme, die sich aufgrund einer Trennung oder Scheidung der Eltern ergeben können.
- Auch Lehrpersonen nehmen die Beratung und Unterstützung der Schulsozialarbeit in Anspruch. Anlass dafür bilden beispielsweise Äusserungen von Kindern oder Jugendlichen über Gewaltereignisse in ihren Familien. Weitere Ursachen sind Krisen im Klassenverband (z.B. infolge von Ausgrenzung oder Mobbing). Solche Situationen können zu Überforderung führen, was einen entsprechenden Bedarf an Beratung und Begleitung durch die Schulsozialarbeit nach sich zieht. Ein weiteres Beispiel für einen Beizug der Schulsozialarbeit durch Lehrpersonen ist die Gewaltprävention.

Aufgrund der Kenntnisse über die Lebenswelt und die systemischen Zusammenhänge kann die Schulsozialarbeit im Bedarfsfall Ressourcen in den drei wesentlichen Lebensbereichen von Kindern und Jugendlichen (Familie, Schule und Freizeit) aktivieren. Diese tragen dazu bei, dass angemessen und wirkungsvoll auf Herausforderungen reagiert werden kann. Die Schulsozialarbeit teilt ihr Wissen zur Bearbeitung dieser aktuellen Entwicklungsthemen mit anderen Akteuren, beispielsweise mit der Schule, der Tagesbetreuung, der Offenen Kinder- und Jugendarbeit oder mit Angeboten, welche im

Leistungsauftrag der Stadt zur Verfügung stehen (Verantwortung: Dienststelle Gesellschaftsfragen). Sie alle leisten in den angesprochenen Situationen unterschiedliche Beiträge, je nach ihrem Auftrag. Im Zusammenspiel der Akteure können Herausforderungen gelöst und gewünschte Entwicklungen gefördert werden. Dies im Sinne des in Art. 3 Abs. 1 des Volksschulgesetzes formulierten Ziels, wonach alle Kinder und Jugendlichen lebensbejahende, tüchtige und gemeinschaftsfähige Mitglieder der Gesellschaft werden sollen. Damit verbunden ist die Wahrung der Kinderrechte und die Verbesserung der Chancengerechtigkeit in der Gesellschaft.

2 Heutiger Stand der Schulsozialarbeit in der Stadt St.Gallen

2.1 Einleitung

Es wurde bereits beschrieben, dass sich die Ressorts der Schulsozialarbeit auf der Stufe Kindergarten und Primarschule einerseits und auf der Oberstufe andererseits geschichtlich unterschiedlich entwickelt haben. Im Rahmen der Reorganisation der Direktion Bildung und Freizeit wurden die beiden Ressorts in der Dienststelle Kinder Jugend Familie zu einer organisatorischen Einheit zusammengefasst. Das bedeutet aber nicht, dass bereits mit der organisatorischen Umsetzung im Mai 2017 einheitliche Grundlagen und Standards für die beiden Bereiche eingeführt worden wären. Die sehr unterschiedlich ausgestalteten Rahmenbedingungen der beiden Ressorts machten es erforderlich, dass zuerst ein Konzept für eine gemeinsame und abgestimmte Ausrichtung der beiden zusammengeführten Einheiten erarbeitet wurde. Erst mit der Umsetzung des Konzepts resp. des vorliegenden Antrags können die Rahmenbedingungen für ressortübergreifende Grundlagen und Standards geschaffen werden.

2.2 Ressourcenausstattung

Das Ressort Schulsozialarbeit für den Kindergarten und die Primarstufe erbringt derzeit Dienstleistungen für 5'260 Schülerinnen und Schüler (Schuljahr 2020/21). Eingesetzt werden 225 Stellenprozente. Damit kommen derzeit rund 2'340 Schülerinnen und Schüler auf eine Schulsozialarbeit-Vollzeitstelle.

Die Schulsozialarbeit der städtischen Oberstufe verfügt derzeit über 240 Stellenprozente. Dies entspricht pro Schulsozialarbeit-Vollzeitstelle rund 500 Schülerinnen und Schülern.

2.3 Empfehlung des Fachverbandes

Der Schulsozialarbeitsverband (abgekürzt SSAV) hat zum Leistungsumfang der Schulsozialarbeit Empfehlungen erarbeitet. Darin werden für die folgenden fünf Leistungsstufen die benötigten Ressourcen angegeben. Für Einzelheiten und die konkreten Inhalte der Leistungsbereiche wird auf die Beilage verwiesen.

	eine Vollzeitstelle für wie viele Schüler/innen	Präsenz vor Ort	Zugang	Einzelfallbearbeitung	Projekte und Workshops	Prävention	Früherkennung	Mitwirkung bei Schul- entwicklung
Leistungsumfang 5	900 - 1'000	nein	sehr hochschwellig	ja	nein	nein	nein	nein
Leistungsumfang 4	750 - 900	nein	hochschwellig	ja	wenig	nein	nein	nein
Leistungsumfang 3	600 - 750	ja	ziemlich niederschwellig	ja	ja	wenig	nein	nein
Leistungsumfang 2	450 - 600	ja	niederschwellig	ja	ja	ja	wenig	nein
Leistungsumfang 1	300 - 450	ja	niederschwellig	ja	ja	ja	ja	ja

Gemäss den aktuellen Empfehlungen des SSAV liegt die Ressourcenausstattung der Schulsozialarbeit für den Kindergarten und die Primarstufe der Stadt St.Gallen mit einer Vollzeitstelle für 2'350 Schülerinnen resp. Schüler weit unter der Empfehlung für den geringsten Leistungsumfang 5. Die Ressourcenausstattung der Schulsozialarbeit der Oberstufe entspricht mit einer Vollzeitstelle für rund 500 Schülerinnen resp. Schüler der Leistungsstufe 2.

2.4 Aktueller Leistungsumfang der Schulsozialarbeit

Auf der Oberstufe kann mit der aktuellen Ressourcenausstattung ein funktionierendes und breit aufgestelltes Leistungsspektrum angeboten werden. Eine regelmässige Präsenz der Schulsozialarbeit in den Schulhäusern ist sichergestellt. Diese Präsenz ermöglicht es, ein Klima des Vertrauens aufzubauen. Dadurch ist die nötige Nähe gegeben, was eine zielführende Beziehungsarbeit mit Schülerinnen, Schülern, Eltern und Lehrpersonen ermöglicht. Die Beratung in der Einzelfallarbeit nimmt auch auf der Oberstufe einen hohen Stellenwert ein. Darüber hinaus können auch weitere Dienstleistungen angeboten werden, insbesondere die Arbeit mit Gruppen resp. die Klassenintervention in Absprache mit einer Lehrperson und die Beratung von Eltern.

Auf der Kindergarten- und Primarstufe werden die sehr knappen Ressourcen der Schulsozialarbeit ausschliesslich für die konkrete Einzelfallarbeit eingesetzt. Die Nachfrage ist meist grösser als die Kapazitäten. Daher muss bei jeder Anfrage einzeln abgeklärt und entschieden werden, ob überhaupt Ressourcen eingesetzt werden können und wenn ja in welchem Umfang. Es gelten hohe Hürden für die Nutzung des Angebots. Die Ressourcen werden konsequent für die dringlichsten Einzelfälle eingesetzt. Damit kann kaum eine Kontinuität in der Einzelfallberatung gewährleistet werden. Das Ausmass der Priorisierung des Ressourceneinsatzes wird von den Anspruchsgruppen nicht immer verstanden.

Weitere Dienstleistungen, die über die Einzelfallbearbeitung hinausgehen, können heute nicht angeboten werden. Das gilt insbesondere für die Früherkennung und die Prävention sowie für die Beratung

und Begleitung von Eltern. Die Schulsozialarbeit für den Kindergarten und die Primarstufe macht ihre Dienstleistungen heute nicht aktiv bei den Eltern bekannt, da weitere Anfragen ohnehin kaum bearbeitet werden könnten. Damit besteht in den Bereichen Kindergarten und Primarstufe sowohl für die Kinder als auch für die Eltern ein hochschwelliger Zugang zu den Dienstleistungen der Schulsozialarbeit. Aber auch für Lehrpersonen bzw. für Schulleitungen kann nur in sehr begrenztem Ausmass Unterstützung angeboten werden.

2.5 Zusammenfassung

Zusammenfassend präsentiert sich die Übersicht über die Ressourcenverteilung der Schulsozialarbeit in der Stadt St.Gallen wie folgt (Zahlen des Schuljahres 2020/21):

	Kindergarten- und Primarstufe	Oberstufe	Total
Anzahl Schülerinnen und Schüler (gerundet auf 50er-Zahl)	5'300	1'200	6'500
Aktuelle Anzahl der Stellenprozente der Schulsozialarbeit der Stadt St.Gallen	225	240	465
Schülerinnen und Schüler pro Vollzeitstelle (100 %) Schulsozialarbeit, gerundet auf 10	rund 2'350	rund 500	rund 1'400
Stufe gemäss SSAV	deutlich unter Stufe 5	Stufe 2	unter Stufe 5

Zur Orientierung und zum Vergleich können Zahlen aus anderen Schweizer Städten herangezogen werden:

	Anzahl Schülerinnen und Schüler	Anzahl Stellenprozente Schulsozialarbeit	Anzahl Schülerinnen und Schüler pro Vollzeitstelle
Basel	16'118	2'755	585
Bern	10'011	1'175	852
Chur	2'800	440	636
Luzern	5'788	795	728
Winterthur	12'200	1'768	690
Zürich	31'324	3'900	803

In den aufgeführten Städten ist eine Schulsozialarbeit-Vollzeitstelle für 500 bis 900 Schülerinnen und Schüler bemessen. Dies entspricht dem Leistungsumfang 2 bis 4 der Empfehlungen des SSAV.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass die Ressourcenausstattung der Schulsozialarbeit der Stadt St.Gallen insgesamt deutlich unter den Vergleichswerten anderer Städte liegt. Sie liegt auch unter den Empfehlungen des SSAV. Wenn bei den Werten der Stadt St.Gallen zwischen den beiden Ressorts differenziert wird, präsentiert sich im Vergleich das folgende Bild: Auf der Oberstufe ist die Ressourcenausstattung der Schulsozialarbeit in der Stadt St.Gallen etwas höher als in den anderen Städten. Ganz anders präsentiert sich die Situation beim Ressort der Schulsozialarbeit für den Kindergarten und die Primarstufe: Hier liegen die Werte der Stadt St.Gallen weit unter der Ressourcenausstattung der anderen Städte.

3 Handlungsbedarf

Mit der Zusammenführung der beiden Ressorts der Schulsozialarbeit in der Dienststelle Kinder Jugend Familie zeigen sich die historisch gewachsenen Unterschiede deutlich in der täglichen Arbeit. Damit verbunden ist die Notwendigkeit einer konzeptionellen Neuausrichtung der Schulsozialarbeit. Das Ziel liegt darin, ein einheitliches, zeitgemässes, systemisch orientiertes Angebot der Schulsozialarbeit über sämtliche Stufen und über das gesamte Stadtgebiet anzubieten.

Unter Einbezug und Begleitung der FHS St.Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften, wurde zunächst eine Situationsanalyse durchgeführt und dann ein fachliches Konzept erarbeitet. Dabei zeigte sich, dass die Ziele eines durchgängigen Beratungs- und Unterstützungsangebots für alle Stufen vom Kindergarten bis zur Oberstufe mit den aktuell verfügbaren personellen Ressourcen nicht umgesetzt werden können. Für die Zielgruppen sollte ein verlässliches und bedarfsgerechtes Grundangebot bereitgestellt werden. Weder das Beibehalten der aktuellen Ressourcenausstattung der beiden Ressorts noch eine ausgleichende Umverteilung der Ressourcen unter den Ressorts würden eine fachlich fundierte, systemische und zukunftsgerichtete Schulsozialarbeit in der Stadt St.Gallen ermöglichen.

Daher wird eine schrittweise Weiterentwicklung der Schulsozialarbeit beantragt, die eine Ausweitung und Vereinheitlichung der Dienstleistungen, der Prozesse und der Arbeitsweise beinhaltet, verbunden mit einer Erhöhung der personellen Ressourcen. Der Handlungsbedarf in den beiden Ressorts der Schulsozialarbeit präsentiert sich aufgrund ihrer spezifischen Situation unterschiedlich:

- Auf der Kindergarten- und Primarstufe kann die Schulsozialarbeit mit den heute vorhandenen Ressourcen weder die Bedürfnisse abdecken noch die gesellschaftlichen Herausforderungen bewältigen. Im Schulalltag zeigt sich insbesondere ein Bedarf für eine umfangreichere Ansprechbarkeit vor Ort in den Schulhäusern. Heute können oft nur die dringlichsten Anfragen bearbeitet werden, die Schulsozialarbeit ist vor allem mit der Lösung der hochprioritären Probleme beschäftigt.
- Auf der Oberstufe präsentiert sich die Situation deutlich besser. Die Schulsozialarbeit kann sich fallbezogen schon heute ausreichend mit verschiedenen Akteuren der Jugendarbeit, der Beratung sowie der Jugendhilfe (Kinderschutz) vernetzen.
- Auf allen Schulstufen besteht ein Handlungsbedarf für ein frühzeitigeres Wirken der Schulsozialarbeit im Sinn der Früherkennung und des frühen Handelns in Problemsituationen oder Krisen. Mit einem Fokus auf die Prävention und Früherkennung von sozialen Problemsituationen kann die Nachhaltigkeit deutlich verbessert werden. Ein weiterer übergreifender Handlungsbedarf besteht bei der Koordination der Handlungen der Beteiligten resp. der Kooperationspartner und bei der schulstufenübergreifenden Abstimmung des Angebots.
- Über die gesamte Schulsozialarbeit hinweg ist die Entwicklung der Schülerinnen- und Schülerzahlen im Auge zu behalten. Nachdem bis zum Jahr 2014 ein zwischenzeitlicher Rückgang zu verzeichnen war, steigen die Zahlen seither wieder an. Zwischen 2014 und dem Ende des absehbaren Prognosehorizonts (2027) ist in den städtischen Kindergärten und Schulen mit einer Zunahme

von rund 1'270 Kindern resp. Jugendlichen zu rechnen (+ 21 %). Die Stufen Kindergarten und Primarschule sind viel stärker betroffen (Zunahme um rund 1'120 Kinder oder + 24 %) als die Oberstufe¹ (Zunahme um rund 150 Jugendliche oder + 12 %). Die gesamtstädtisch stark ansteigenden Schülerinnen- und Schülerzahlen verstärken die Problematik in erheblichem Masse.

4 Aktuelle Anforderungen an die Schulsozialarbeit

Im Rahmen der Konzepterarbeitung wurden die wichtigsten Kooperationspartner der Schulsozialarbeit und der pädagogische Beirat der Stadt St.Gallen um Rückmeldungen zu den Anforderungen und den Einschätzungen zur Ausrichtung gebeten.

In grundsätzlicher Hinsicht zeigte sich, dass die Zielgruppen die Möglichkeit sehr schätzen, sich bei Problemen oder Schwierigkeiten für eine Beratung oder Unterstützung an eine neutrale Person der Schulsozialarbeit wenden zu können. Aus Sicht der Kooperationspartner wird eine koordinierende und vernetzende Arbeit der Schulsozialarbeit begrüsst und gefordert.

Die Dienststelle Schule und Musik teilte mit, dass aus ihrer Sicht die Fragen nach finanziellen und räumlichen Ressourcen der Schulsozialarbeit und insbesondere deren Schnittstellen zur Schule (Räumlichkeiten für Beratungssituationen vor Ort in Schulhäusern) zu klären sind. Seitens der Schulleitungen zeigte sich klar ein Bedarf nach vermehrten Ressourcen, insbesondere im Kindergarten und auf der Primarstufe. Ein Mehrwert von Schulsozialarbeit wurde vor allem im Bereich der Vernetzung benannt. Die Schulsozialarbeit hat ein Netzwerk, das auch Bereiche abdeckt, zu denen die Lehrpersonen üblicherweise nicht ständig Kontakt pflegen, die aber in Krisensituationen rasch aktiviert werden müssen (z.B. die KESB). Der Schulsozialarbeit kommt dabei eine Schlüsselrolle gegenüber Lehrpersonen, Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern zu, die kein anderer Fachdienst anbietet.

Der Schulpsychologische Dienst war mit der Schulsozialarbeit für den Kindergarten und die Primarstufe aufgrund der historischen Entwicklung bis vor Kurzem eng verbunden. Mit der neuen Organisationsstruktur haben sich die Zusammenarbeitsformen verändert. Weitere Veränderungen werden sich künftig aus der Umsetzung des Konzepts ergeben. Der Schulpsychologische Dienst spricht ein grosses Potenzial für die Zusammenarbeit, für die Vernetzung und für die Schulentwicklung an, welches mit einer Erhöhung der Ressourcen der Schulsozialarbeit für den Kindergarten und die Primarstufe ermöglicht werden kann.

Die Abteilung Tagesbetreuung formulierte bereits früher wiederholt ihre Erwartung bzw. ihren Bedarf, mit der Schulsozialarbeit vermehrt zusammenarbeiten zu können. Zwar sind in der Tagesbetreuung auch Fachpersonen mit Ausbildung in Sozialer Arbeit oder in Sozialpädagogik tätig. Weder ihr Auftrag noch die Ressourcen der Tagesbetreuung lassen in komplexen und schwierigen Situationen aber eine adäquate Begleitung von Eltern oder Kindern zu, beispielsweise im Bereich des Kindesschutzes.

¹ Der Unterschied zwischen Primarschule und Oberstufe hat zwei Gründe: Erstens wurde die Trendwende auf der Oberstufe erst im Jahr 2019 erreicht. Zwischen 2014 und 2019 nahm die Schülerinnen- und Schülerzahl auf der Oberstufe mit anderen Worten noch ab, während die Gesamtzahl aufgrund der wachsenden Jahrgänge im Kindergarten und auf der Primarstufe bereits zunahm. Zweitens führt die Umsetzung der zwischen der Stadt und dem Katholischen Konfessionsteil abgeschlossenen Oberstufenvereinbarung dazu, dass ab 2019 ein etwas grösserer Anteil der städtischen Schülerinnen und Schüler die flade besuchen wird.

Die Rückmeldung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) verdeutlicht, dass eine frühzeitige und niederschwellig wirkende Arbeit der Schulsozialarbeit als sehr hilfreich eingeschätzt wird. Mit einem präventiven Ansatz der Schulsozialarbeit, verbunden mit einer frühzeitigen Zusammenarbeit zwischen KESB und Schulsozialarbeit, können einschneidende und teure Massnahmen verhindert werden. Diese Art der Zusammenarbeit ist aktuell aufgrund der Ressourcenlage vor allem auf der Oberstufe möglich, nicht aber im Kindergarten resp. auf der Primarstufe. Im Zusammenhang mit einer Gefährdungsmeldung ist die Begleitung durch die Schulsozialarbeitenden gemäss Einschätzung der KESB eine wertvolle Unterstützung. Sie können den Fachpersonen der KESB dabei helfen, die Situation schneller einzuschätzen und gezieltere Massnahmen einleiten zu können. Die Schulsozialarbeit kann in wenigen Fällen auch mit Kinderschutzmassnahmen beauftragt werden. So ist es möglich, dass Kinder und Jugendliche angewiesen werden, regelmässig mit der Schulsozialarbeiterin oder dem Schulsozialarbeiter in Kontakt zu stehen (z.B., wenn Gewalt im Elternhaus ein Thema ist).

Der pädagogische Beirat, der sich an einer seiner Sitzungen mit dem Vorhaben befasste, betonte die Wichtigkeit einer möglichst niederschweligen, systemisch und kooperativ arbeitenden Schulsozialarbeit. Er sprach sich dafür aus, dass entsprechende Ressourcen zur Verfügung stehen müssen, damit sie auftragsgemäss und verantwortlich handeln kann. Die aktuell zur Verfügung stehenden Ressourcen beurteilte der pädagogische Beirat als zu tief angesetzt. Er unterstützt den vorgeschlagenen Ausbau der Schulsozialarbeit und begrüsst das Ziel, dass die Schulsozialarbeit künftig besser für Schülerinnen und Schüler und deren Eltern erreichbar sein soll.

5 Grundzüge der künftigen Schulsozialarbeit der Stadt St.Gallen

5.1 Grundlagen

Das Konzept für die Neuausrichtung orientiert sich an den Grundlagen der Dienststelle Kinder Jugend Familie und des Berufsverbands für Soziale Arbeit «Avenir Social», den Empfehlungen des SSAV und dem geltenden Recht.

5.2 Generelle Ziele der Schulsozialarbeit der Stadt St.Gallen

Mit der Arbeit der Schulsozialarbeit St.Gallen sollen künftig die folgenden breit gefassten Ziele verfolgt werden, die sich am ermittelten Bedarf orientieren und den aktuellen Entwicklungen und Herausforderungen gerecht werden:

- Die Schulsozialarbeit begleitet Kinder und Jugendliche in Kooperation mit weiteren Stellen im Prozess des Erwachsenwerdens, unterstützt sie in einer für sie befriedigenden Lebensgestaltung und fördert ihre Kompetenzen zur Lösung von persönlichen resp. sozialen Problemen.
- Die Schulsozialarbeit unterstützt Schülerinnen und Schüler, Lehrpersonen, Klassen- und Familiensysteme dabei, sozialen und persönlichen Problemen oder Krisen vorzubeugen oder solche zu lösen. Sie stellt dafür präventive Angebote zur Verfügung, ist frühzeitig Ansprechstelle und bietet den Beteiligten Beratung und Unterstützung an.
- Die Schulsozialarbeit fördert die individuelle Entfaltung von Schülerinnen und Schülern und stärkt sie in ihren Sozial- und Selbstkompetenzen. Die Schulsozialarbeit hilft Schülerinnen und Schülern

bei Bedarf zu lernen, selbstständig und konstruktiv herausfordernde Lebenssituationen zu bewältigen und den eigenen Alltag in Bezug auf Schule, Familienleben oder Freizeit sinnstiftend zu gestalten. Sie agiert dabei in Ergänzung zur Schule und an der Schnittstelle zu Familie und Freizeit.

- Sowohl die Präventionsarbeit als auch die Intervention zur Problemlösung erfordern eine optimale Abstimmung aller schulinternen und externen Beteiligten bzw. der involvierten Ressourcen. Hier kommt der Schulsozialarbeit eine koordinierende Schlüsselrolle zu.
- Die Schulsozialarbeit leistet einen Beitrag im Rahmen bestehender oder neuer Mitbestimmungs- und Partizipationsformen für die Gestaltung des Alltags der Schülerinnen und Schüler in der Schule, der Familie und in der Freizeit. Sie unterstützt damit Prozesse der selbstständigen, reflektierten und demokratischen Meinungsbildung.
- Die Schulsozialarbeit stärkt die Gemeinschaftskultur in der Schule, welche auf den Respekt persönlicher Integrität und auf soziale Integration (in Gruppen, Klassen bzw. der Schule) aufbaut. Sie richtet daher ihre Tätigkeiten auf die individuellen Bedürfnisse, das soziale Zusammenleben wie auch (veränderliche) strukturelle Begebenheiten aus.
- Die Schulsozialarbeit stärkt die reflektierte Schulkultur, indem sie für die Auseinandersetzung im Schulsystem mit Themen der Kinder- und Jugendhilfe, der Bildungsgerechtigkeit und der ganzheitlichen Entwicklungsförderung von Kindern einsteht.

5.3 Anspruchsgruppen und Angebote

Primär richtet sich die Schulsozialarbeit an die Schülerinnen und Schüler. Weiter richten sich die Angebote auch an Eltern, Lehrpersonen und Schulleitungen. Schliesslich steht die Schulsozialarbeit in begrenztem Umfang auch den schulnahen Diensten und Angeboten (z.B. Schulpsychologischer Dienst oder Tagesbetreuung) sowie externen Fachstellen und Behörden zur Verfügung.

Die Angebote der Schulsozialarbeit umfassen ein breites Spektrum, insbesondere die Beratung, das fallbezogene Coaching für Lehrpersonen, die themenbezogene Arbeit mit Gruppen oder Schulklassen gemäss Absprache mit der Lehrperson, die Mitwirkung an Elternabenden, die situative Begleitung von Schülerinnen und Schülern und deren Familien in Krisensituationen, die Koordination und Begleitung von Aktivitäten im Bereich des Kindesschutzes, die Vermittlung weiterführender Angebote inkl. Übergabegespräche und die Zusammenarbeit mit weiteren Organisationen.

Die Schulsozialarbeit arbeitet lösungsorientiert, transparent und vernetzt mit den involvierten Personen zusammen. Sie arbeitet ressourcenorientiert und beachtet die Grundsätze der Beziehungsarbeit, der Systemorientierung, der Prävention und der frühen Intervention.

5.4 Erwartete Wirkung der Schulsozialarbeit in der Stadt St.Gallen

Die Schulsozialarbeit soll den Anspruchsgruppen als durchgängiges, verlässliches und präsenten Angebot zur Verfügung stehen und dadurch die Unterstützungsleistungen von den Anspruchsgruppen als hilfreich und zielführend wahrgenommen werden. Ziel ist es, dass sich die Schulsozialarbeit durch stabile Beziehungen mit Kindern, Jugendlichen, Lehrpersonen, Eltern und Schulleitungen während der gesamten Schullaufbahn eines Kindes auszeichnet. Konkrete Wirkungen sind in folgenden Bereichen zu erwarten:

- Die Selbst- und Sozialkompetenz von Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern wird dank der Beratung oder Begleitung durch die Schulsozialarbeit erhöht.
- Die Erziehungskompetenzen der Eltern werden gefördert.
- Lehrpersonen können im Schulalltag herausfordernde soziale Situationen oder Krisen mit dem Beizug der Schulsozialarbeit zeitnah, zufriedenstellend und zielführend bewältigen.
- Die Schulsozialarbeit wirkt dank der zusätzlichen personellen Ressourcen frühzeitiger und präventiver. Mit einer frühen Intervention können «teure Reparaturarbeiten» vermindert werden. So ist z.B. mit einer Abnahme von Ausgrenzungs- und Mobbing Situationen und den entsprechenden Folgekosten zu rechnen.
- Die Schulsozialarbeit leistet mit ihrem systemischen Ansatz einen Beitrag dazu, dass es zu weniger Schulabsentismus, Schulverweigerung oder Schulabbrüchen kommt.
- Die Netzwerke der Schulsozialarbeit ermöglichen eine rasche Kontaktaufnahme. Bei Bedarf kann eine Triage gemacht und gegebenenfalls an weitere Fachstellen oder Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe bzw. Sozialhilfe verwiesen werden. Dadurch wird das Hilfesystem optimal genutzt und ermöglicht, Lücken aufzudecken und zu bearbeiten. Dies zeigt sich langfristig beispielsweise im Bereich des Kinderschutzes. Durch den zeitgerechten und adäquaten Einsatz von vorgelagerten Massnahmen kann die Anzahl der Fälle verringert werden, bei denen einschneidende Kinderschutzmassnahmen notwendig sind. Weiter werden dank der Vorleistungen der Schulsozialarbeit die Aufwände anderer Stellen und Behörden in Kinderschutz-Fällen reduziert.

6 Umsetzung des Konzepts für die Schulsozialarbeit der Stadt St.Gallen

6.1 Einleitung und Übersicht

Die Umsetzung des neu erarbeiteten Konzepts für eine umfassende und zukunftsgerichtete Schulsozialarbeit soll in zwei Schritten erfolgen. Dieses Vorgehen erlaubt es, die Neuausrichtung in leistbaren und vernünftigen Schritten umzusetzen. Damit wird auch berücksichtigt, dass die Neuorganisation und der Aufbau des Teams mit seinen erweiterten Dienstleistungen überschaubar realisiert werden kann, ohne dass das System «überhitzt».

- In der ersten Umsetzungsphase ab 2021 sind die personellen Ressourcen der Schulsozialarbeit für den Kindergarten und die Primarstufe zu erhöhen. Damit kann auf diesen Stufen die Minimalempfehlung des SSAV umgesetzt werden, welche im Leistungsumfang nur die Einzelfallbearbeitung abdeckt. Es wird möglich, diese sowohl für die Schülerinnen und Schüler als auch für die Eltern bedarfsgerecht anzubieten. Heute ist das nicht der Fall. Aufgrund der sehr knappen personellen Ressourcen können nur die dringlichsten Fälle begleitet werden.
- In einer zweiten Weiterentwicklungsphase sollen über die minimalen Dienstleistungen der ersten Ausbaustufe der Schulsozialarbeit hinaus auf allen Schulstufen die unten beschriebenen weiterführenden oder intensivierten Angebote aufgebaut werden, welche über die Einzelfallarbeit hinaus auch die verbindende Arbeit zwischen allen Schulstufen, die Vernetzungsarbeit zu anderen Akteu-

ren und einen Fokus auf die Früherkennung und Prävention beinhaltet. Für diesen zweiten Ausbauschritt gibt es zwei Voraussetzungen. Erstens muss die finanzpolitische Situation der Stadt diesen Schritt zulassen. Zweitens soll sich im Rahmen einer Beurteilung des ersten Ausbaus schritts bestätigen, dass der zweite Ausbauschritt sinnvoll ist und dessen Kosten in einem vernünftigen Verhältnis zum zusätzlichen Nutzen stehen.

6.2 Phase 1: Weiterentwicklung Schulsozialarbeit für Kindergarten und Primarstufe ab 2021

Um das Angebotsspektrum auf Kindergarten- und Primarstufe sinnvoll und fachlich abgestützt erweitern zu können, soll im ersten Entwicklungsschritt ab Sommer 2021 die Ressourcenausstattung von derzeit 225 Stellenprozenten auf 600 Stellenprozente erhöht werden (+ 375 Stellenprozente). Gemäss Prognose werden im Jahr 2021 5'460 Kindergarten- und Primarschulkinder in den städtischen Schulen unterrichtet. Somit wird eine Schulsozialarbeit-Vollzeitstelle für 910 Schülerinnen und Schüler zur Verfügung stehen.

Das vom Stadtparlament am 8. Dezember 2020 beschlossene Budget für das Jahr 2021 beinhaltet bereits die Kosten dieses ersten Ausbaus schritts.

Die Ressourcenausstattung der Schulsozialarbeit für Kindergarten und Primarstufe liegt in der Phase 1 somit auf der Minimalstufe 5 gemäss den Empfehlungen des SSAV. In Anlehnung an das Schema aus Kapitel 2.3 kann mit dieser Ressourcenausstattung der folgende Leistungsumfang bereitgestellt werden:

	eine Vollzeitstelle für wie viele Schüler/innen	Präsenz vor Ort	Zugang	Einzelfallbearbeitung	Projekte und Workshops	Prävention	Früherkennung	Mitwirkung bei Schulentwicklung
Leistungsumfang 5	900 - 1'000	teilweise	sehr hochschwellig	ja	nein	nein	nein	nein

Heute besteht keine Bedarfsgerechtigkeit. Die Schulsozialarbeit muss aktuell auf die dringlichsten Fälle fokussieren. Bei den Eltern werden heute die Dienstleistungen der Schulsozialarbeit nicht aktiv bekannt gemacht, da weitere Anfragen ohnehin kaum bearbeitet werden könnten. In der ersten Umsetzungsphase werden genügend Ressourcen für eine bedarfsgerechte Einzelfallbearbeitung für alle Kinder des Kindergartens und der Primarschule sowie für ihre Eltern bereitgestellt. Damit kann im Bereich der Einzelfallbearbeitung eine Balance zwischen den Aufgabenstellungen resp. Anforderungen und den verfügbaren Ressourcen erreicht werden. Eine permanente Präsenz vor Ort wird in der ersten Phase noch nicht möglich sein. Immerhin aber ist dadurch sichergestellt, dass die Schulsozialarbeitenden zu definierten Zeiten regelmässig vor Ort präsent sind.

Nicht abgedeckt werden können in der ersten Umsetzungsphase die weiteren Leistungsbereiche der Schulsozialarbeit (Projekte und Workshops, Prävention, Früherkennung und Mitwirkung bei Schulentwicklung). In diesen Bereichen sind höchstens punktuelle Beiträge möglich.

Erwartete Wirkungen aufgrund der Umsetzung der Phase 1:

- Mit der erweiterten Ansprechbarkeit der Schulsozialarbeitenden und der erhöhten Präsenz in den Schulhäusern wird die Chancengerechtigkeit der Kindergarten- und Primarschulkinder erhöht.
- Die Schulsozialarbeit steht allen Eltern von Kindergarten- und Primarschulkindern zur Verfügung. Eltern können vermehrt frühzeitig in Erziehungsthemen begleitet werden und nicht erst dann, wenn sich bereits Konflikte oder Krisen zeigen.
- Die Herausforderungen von Familien mit Kindern in der Phase des Schuleintritts bzw. des Übergangs vom Kindergarten zur Primarschule können adäquat aufgegriffen und bearbeitet werden. Bei Bedarf ist für Familien mit Migrationshintergrund eine kontinuierliche Begleitung und Unterstützung im Sinn der Kulturvermittlung anzubieten. Indem die Schulsozialarbeit ab der Kindergartenstufe als Beratungs- und Hilfeleistung für Lehrpersonen und Eltern verfügbar ist, kann an die Beratungs- und Unterstützungsangebote der Frühen Förderung der Stadt St.Gallen² angeschlossen werden.
- Durch die frühzeitigere Erkennung und Bearbeitung von Frage- und Problemstellungen kann die Zahl von einschneidenden Kindesschutzmassnahmen verringert werden.

Die Ressourcen der Schulsozialarbeit Oberstufe bleiben in der Phase 1 unverändert. Inhaltlich erfolgt aber auch in diesem Ressort eine fachliche Weiterentwicklung im Sinne des Konzepts. Dank der Stärkung der Schulsozialarbeit im Kindergarten und auf der Primarstufe können mittelfristig Arbeitsschwerpunkte der Schulsozialarbeit auf der Oberstufe verändert und neu gesetzt werden. Beispielsweise soll die Übergabe der Fälle an der Schnittstelle von der Primar- zur Oberstufe verbessert und die Kontinuität der Begleitung durch das Team der Schulsozialarbeit erhöht werden.

6.3 Phase 2: Weiterentwicklung der gesamten Schulsozialarbeit der Stadt St.Gallen

In einer zweiten Phase soll das Leistungsangebot der Schulsozialarbeit weiter ausgebaut werden. Konkret sind im Vergleich zur ersten Phase 250 zusätzliche Stellenprocente beabsichtigt, sodass insgesamt auf allen Schulstufen (Kindergarten bis Oberstufe) 10.9 Stellen zur Verfügung stehen. Am Ende des absehbaren Prognosehorizonts im Jahr 2027 ist mit rund 7'200 Schülerinnen und Schülern zu rechnen. Damit kommt über die gesamte städtische Volksschule betrachtet (Kindergarten bis Oberstufe) eine Schulsozialarbeit-Vollzeitstelle auf rund 660 Schülerinnen und Schüler. Berücksichtigt man nur den Bereich des Kindergartens und der Primarstufe, so ergibt sich durch die Umsetzung der zweiten Phase eine Schulsozialarbeit-Vollzeitstelle für rund 680 Kinder (8.5 Stellen für rund 5'800 Schülerinnen und Schüler im Jahr 2027; im Vergleich zur Umsetzung nach Phase 1 mit rund 910 Kindern pro Schulsozialarbeit-Vollzeitstelle, vgl. Kapitel 6.2). Dies entspricht der Leistungsstufe 3 der Empfehlungen des SSAV. In Anlehnung an das Schema aus Kapitel 2.3 kann mit dieser Ressourcenausstattung der folgende Leistungsumfang bereitgestellt werden:

² Frühe Förderung richtet sich an Kinder ab der Geburt bis zum Alter von vier Jahren; bei Kindergarteneintritt sollen alle Kinder die Voraussetzungen mitbringen, um sich ihren Fähigkeiten entsprechend bestmöglich zu entwickeln.

	eine Vollzeitstelle für wie viele Schüler/innen	Präsenz vor Ort	Zugang	Einzelfallbearbeitung	Projekte und Workshops	Prävention	Früherkennung	Mitwirkung bei Schul- entwicklung
Leistungsumfang 3	750 - 900	ja	ziemlich niederschwellig	ja	wenig	wenig	wenig	nein

Nebst der Einzelfallbearbeitung sind dadurch für die gesamte Volksschule in den Bereichen Projekte und Workshops, Prävention und Früherkennung weitere Leistungen geplant. Anders als in den Empfehlungen des SSAV zum Leistungsumfang 3 dargestellt, ist vorgesehen, in der zweiten Umsetzungsphase auch die Früherkennung zu verwirklichen. Es ist beabsichtigt, die Angebote der Schulsozialarbeit organisatorisch gemäss den Schulkreisen der Stadt St.Gallen (Ost, West und Centrum) zu situieren. Die Schulsozialarbeitenden werden spezifischen Schulhäusern zugeteilt und sind regelmässig vor Ort tätig, was heute auf der Kindergarten- und Primarstufe nicht möglich ist. Die Teams sollen neu schulstufenübergreifend zusammengestellt werden, was eine Konstanz der Ansprechpartnerinnen und -partner ermöglicht. Sie kennen sich in den Sozialräumen der Kinder und Jugendlichen aus und können bei Bedarf schnelle und gut koordinierte Hilfeleistungen erbringen. Neu kann die Schulsozialarbeit stufenübergreifende Zusammenarbeitsformen zwischen Kindergarten, Primar- und Oberstufe umsetzen. Konkret bedeutet das, dass die Begleitung und Beratung an den Stufenübergängen verbessert werden kann. Zudem kann der Bereich der Früherkennung und die bedarfsorientierte Präventionsarbeit erhöht werden. Schliesslich stehen mehr Ressourcen für die Begleitung einzelner komplexer Kindesschutzfälle zur Verfügung.

Erwartete Wirkungen aufgrund der Umsetzung der Phase 2:

- Durch das frühzeitige, zeitgerechte und adäquate Wirken der Schulsozialarbeit kann die Anzahl der eskalierenden Fälle resp. der Ressourcenaufwand für den einzelnen Fall in der Tendenz verringert werden. Denn je verfahrenere und problembeladener eine Situation ist, desto grösser ist der Aufwand für die Begleitung und Beratung. Umgekehrt gilt, dass der Aufwand, der im gesamten System entstehen kann, umso geringer ist, je mehr es gelingt, Probleme und Herausforderung früh zu erkennen und zu lösen.
- Bei problematischen Entwicklungen und Situationen von Einzelnen oder von Gruppen resp. Klassen sollen die Schulsozialarbeitenden rechtzeitig koordinierte Handlungsschritte im Sinne eines Case Managements leisten.
- Eltern können vermehrt in ihren Erziehungsfragen unterstützt und befähigt werden.
- Die Schulsozialarbeit ist aus Sicht der Kinder und Jugendlichen durchgängig und in hoher Kontinuität ansprechbar.
- Stellvertretungen sind zu gewährleisten. Das ermöglicht eine höhere Qualität der Dienstleistungen.

- Die Erhöhung der personellen Ressourcen ermöglicht Prävention, Früherkennung und frühzeitige Intervention. Damit können Spitzenbelastungen einzelner Dienste (bspw. KESB) entschärft werden. Gemäss bisherigen Forschungserkenntnissen ist davon auszugehen, dass es durch frühzeitige Zusammenarbeit in herausfordernden Situationen zu weniger Gefährdungsmeldungen kommt, und falls doch, das Beisein einer Vertrauensperson wie der Schulsozialarbeit bei der Kontaktaufnahme mit anderen Diensten bzw. im Fall der Umsetzung von Massnahmen die Erfolgsrate deutlich erhöhen wird.³
- Es werden mögliche Lücken in der Versorgungslandschaft geschlossen. Zudem wird das Hilfesystem für Familien optimiert, indem eine zielgerichtete und rasche Triage bzw. Kooperationen mit unterstützenden Diensten stufenübergreifend stattfinden.
- Die Schulsozialarbeit wirkt als «Barometer» gesellschaftlicher Entwicklungstendenzen. Dank des Austausches mit den anderen Akteuren können entsprechend frühzeitig Entwicklungen erkannt und Massnahmen eingeleitet werden.

6.4 Abgrenzung

Gegenstand der vorliegenden Stadtparlamentsvorlage und des entsprechenden Antrags ist die Umsetzung der Phase 1. Die Umsetzung der zweiten Phase ist nicht Gegenstand des vorliegenden Antrags. Dazu bedarf es – wie bereits erwähnt – einer separaten Vorlage an das Stadtparlament. Voraussetzung ist erstens, dass sich im Rahmen einer Beurteilung des ersten Ausbaus schritt bestätigt, dass der zweite Ausbauschritt sinnvoll ist und dessen Kosten in einem vernünftigen Verhältnis zum zusätzlichen Nutzen stehen. Zweitens muss die finanzpolitische Situation der Stadt diesen Schritt zulassen.

7 Kosten

Mehrkosten ergeben sich beim Ausbau der Schulsozialarbeit insbesondere infolge der Schaffung zusätzlicher Stellen. Nebst der Besoldung fallen auch Kosten für die Infrastruktur an (insb. Informatik und Büroraum). Heute steht noch nicht fest, in welchen Räumlichkeiten die entsprechenden Arbeitsplätze untergebracht werden. Die Evaluation entsprechender Räume wird Gegenstand der Umsetzungsarbeiten sein. Aufgrund der Erfahrungswerte können die Kosten für die Besoldung des Personals und für die Informatik relativ genau geschätzt werden. Bei den Kosten für den Raum besteht eine gewisse Unsicherheit, weil die Räumlichkeiten heute noch nicht bestimmt sind. Diesbezüglich wird auf Erfahrungswerte abgestellt.

³ Zipperle Mirjana/Wurzel Michaela/Gschwind Andreas Karl/Werling Melanie/Rahn Sebastian (2018): Schulsozialarbeit in Baden-Württemberg – sozialraumorientierte Konzepte und ihre Wirkung (SOSSA). Stuttgart. Herausgeber: Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg, S. 142.

Einmalige Investitionskosten	1. Umsetzungsphase (ab 2021)	2. Umsetzungsphase	Mehrkosten Total
Büroeinrichtungen (Arbeitstische, Stühle, Büromöbel usw.)	(6 x CHF 3'500) CHF 21'000	(4 x CHF 3'500) CHF 14'000	CHF 35'000
Einrichtung Besprechungszimmer (Tisch, Stühle, weiteres Mobiliar)	(2 x CHF 2'900) CHF 5'800	(1 x CHF 2'900) CHF 2'900	CHF 8'700
Informatik (Pauschale für Installation Hardware, Software, Netzwerke)	(6 x CHF 3'800) CHF 22'800	(4 x CHF 3'800) CHF 15'200	CHF 38'000
Weiterentwicklung der Fachapplikation e-case (inkl. Schulung)	(6 x CHF 2'500) CHF 15'000	(4 x CHF 2'500) CHF 10'000	CHF 25'000
Reserve	CHF 5'400	CHF 2'900	CHF 8'300
Total	CHF 70'000	CHF 45'000	CHF 115'000

Wiederkehrende Kosten	1. Umsetzungsphase (ab 2021)	2. Umsetzungsphase	Mehrkosten Total
Personal (Lohn inkl. Lohnnebenkosten)	(3.75 x CHF 120'750) CHF 452'810	(2.5 x CHF 120'750) CHF 301'880	CHF 754'690
Informatik (jährliche Pauschale für Basisdienstleistungen)	(6 x ⁴ CHF 2'200) CHF 13'200	(4 x CHF 2'200) CHF 8'800	CHF 22'000
Wartung Fachapplikation	CHF 2'250	CHF 2'000	CHF 4'250
Weitere Betriebskosten (Projekte, Fach- und Büromaterial, Spesen)	(6 x CHF 2'000) CHF 12'000	(4 x CHF 2'000) CHF 8'000	CHF 20'000
Weiterbildung/Supervision	(6 x CHF 1'500) CHF 9'000	(4 x CHF 1'500) CHF 6'000	CHF 15'000
Büroräume ⁵ (12 m ² pro Person, Preis pro m ² und Jahr CHF 220 ⁶)	(4 x ⁷ CHF 2'640) CHF 10'560	(3 x CHF 2'640) CHF 7'920	CHF 18'480
Beratungsräume (je zirka 15 m ²)	(2 x CHF 3'300) CHF 6'600	(1 x CHF 3'300) CHF 3'300	CHF 9'900
Nebenflächen (Verkehrsflächen, WC's etc.; Annahme: 2 m ² / Person)	(6 x CHF 440) CHF 2'640	(4 x CHF 440) CHF 1'760	CHF 4'400
Reinigung und Hauswartung (CHF 27 pro m ² und Jahr)	(90 m ² x CHF 27) CHF 2'430	(59 m ² x CHF 27) CHF 1'590	CHF 4'020
Reserve	CHF 28'510	CHF 18'750	CHF 47'260
Total	CHF 540'000	CHF 360'000	CHF 900'000

⁴ Im Sinne einer Planungsannahme wird damit gerechnet, dass die 3.75 zusätzlichen Stellen auf sechs Mitarbeitende aufgeteilt werden (Teilzeit-Pensen). Dementsprechend fallen die personenbezogenen Aufwände sechsfach an.

⁵ Der Standort der Räumlichkeiten steht noch nicht fest. Falls das Stadtparlament zustimmt, werden mögliche Standorte evaluiert. Für die erste Umsetzungsphase sollen die folgenden Standorte geprüft werden: Bestehende Räume der Dienststelle Kinder Jugend Familie (insb. Gaiserbahnhof und Schwertgasse 14, allenfalls mit Verdichtung), leerstehende städtische Liegenschaften oder Miete von anderen Räumen. Für die zweite Umsetzungsphase sollen primär Räume auf den Schularealen geprüft werden. Falls dort nicht genügend Raum besteht, sind leerstehende städtische Liegenschaften in der Nähe der Schulareale oder die Miete von anderen Räumen in Betracht zu ziehen.

⁶ Diese Planungsannahme basiert auf Erfahrungswerten. Sofern Raum durch Verdichtung an bestehenden Standorten geschaffen werden kann, reduzieren sich die Kosten entsprechend.

⁷ Bei den Büroräumen ist eine Mehrfachnutzung der Arbeitsplätze geplant, deshalb wird hier nur mit dem Faktor vier gerechnet.

Sichtbar werden vor allem die Mehrkosten. Es ergeben sich über den gesamten Bereich der öffentlichen Hand betrachtet aber auch Minderaufwendungen. Die Erhöhung der Leistungen der Schulsozialarbeit hat zur Folge, dass Probleme frühzeitiger erkannt und Massnahmen eingeleitet werden können. Umgekehrt gilt: Je später Massnahmen ergriffen werden, desto gewichtiger fallen die sozialen oder familiären Probleme an. Entsprechend kostenintensiver und aufwändiger sind die dann zu bewältigenden Situationen der betreffenden Kinder und Jugendlichen resp. ihrer Familien. Im äussersten Fall führen ungelöste oder zu spät angegangene Problemsituationen zu Kinderschutzmassnahmen, zu gescheiterten Ausbildungs- oder Schullaufbahnen, zu gesundheitlichen oder psychischen Problemen und letztlich zur Abhängigkeit von der Sozialhilfe. Dies alles ist für die öffentliche Hand mit hohen Kosten verbunden. Eine gut funktionierende und schnell wirkende Schulsozialarbeit kann dazu beitragen, dass soziale oder familiäre Probleme frühzeitig gelöst werden oder zumindest nicht weiter eskalieren. Damit können – nicht bezifferbare – Kosten der öffentlichen Hand verhindert oder verringert werden, die bei einem Weiterbestehen der Situation oder gar einer Eskalation früher oder später entstehen.

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Der Stadtschreiber:
Manfred Linke

Beilage:

- Empfehlungen des Schulsozialarbeitsverbandes (SSAV) vom 28. August 2018

Konto: diverse